

Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa  
Coordinadores

# Los lugares del hábitat y la inclusión



# Índice

© De la presente edición:

## FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

## CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Estados Unidos 1168  
Buenos Aires, Argentina  
(54 11) 430 49145  
(54 11) 430 49505  
[www.clacso.org.ar](http://www.clacso.org.ar)

## Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

Av. 10 de Agosto y Luis Cordero  
Quito - Ecuador  
(593 2) 255 0881  
Quito-Ecuador  
<http://www.habitatyvivienda.gob.ec/>

ISBN: 978-9978-67-392-8

Cuidado de la edición: Jaime Erazo Espinosa

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Rispergraf C.A.

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: mayo de 2013

---

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Prólogo</b> .....	11
<i>Jaime Erazo Espinosa</i>	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>INFORMALIDAD INCIDENTE EN BRASIL Y MÉXICO</b>	
Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina .....	29
<i>Pedro Abramo</i>	
La ciudad informal: ¿precariedad persistente o hábitat progresivo? .....	59
<i>Emilio Duhau</i>	
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN</b>	
Nota introductoria al capítulo II. ....	89
<i>Franklin Solano</i>	
Pobreza, exclusión y precariedad en las ciudades bolivianas. ....	93
<i>Sonia Elizabeth Jiménez Claros</i>	
Hábitat popular en la ciudad de México: entre la producción habitacional masiva y la exclusión social. ....	123
<i>Victor Delgadillo</i>	

Programas de vivienda mínima: ¿factor de inclusión social o reproducción de la exclusión? Los programas de vivienda en El Salvador . . . . .	145	Actores colectivos e instituciones: el nacimiento de la política social de vivienda en el área metropolitana de Monterrey (1970-1980). . . . .	323
<i>Xiomara Beatriz Hernández e Iris Alberto</i>		<i>Verónica Martínez-Flores</i>	
Efectos de inclusión/exclusión: políticas y procesos de regularización en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). . . . .	169	Políticas públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica . . . . .	345
<i>María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
CAPÍTULO III		Entre hechos y derechos: políticas públicas y normativa hacia las villas de Buenos Aires . . . . .	
HABITANTES PRODUCTORES DE HÁBITAT Y VIVIENDA		<i>Pablo Vitale</i>	
Nota introductoria al Capítulo III . . . . .	205	CAPÍTULO V	
<i>Walter Fernando Brites</i>		VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE I)	
La experiencia de producción social del hábitat del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI): sus luchas por el derecho a la ciudad, por el acceso a la vivienda y sus efectos en los roles sociales de género en el marco urbano. . . . .	211	Nota introductoria al Capítulo V . . . . .	393
<i>Julia M. Ramos</i>		<i>Magela Cabrera Arias</i>	
Demandas y prioridades habitacionales de mujeres que comparten vivienda o lote en Chile: un ejercicio replicable. . . . .	233	La informalidad institucionalizada en México. . . . .	399
<i>Paola Siclari Bravo</i>		<i>Laura Carrillo Martínez</i>	
Viviendas autoconstituidas: la satisfacción de los moradores en relación a la calidad de la edificación . . . . .	281	El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá . . . . .	417
<i>I. Miriam Chugar Z.</i>		<i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i>	
CAPÍTULO IV		Ciudad de Guatemala: centralidad urbana y exclusión social, el caso del asentamiento La Limonada . . . . .	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA EN CUATRO PAÍSES DE LATINOAMÉRICA		<i>Ninotchka Matute R.</i>	
Nota introductoria al Capítulo IV . . . . .	301	Reflexiones acerca de las fronteras técnico-científica y política en el campo de la planificación urbana y regional en Brasil: el caso de la operación de reintegración de la posesión en Capão Redondo, São Paulo (2009). . . . .	
<i>Victor Delgadillo</i>		447	
Construyendo viviendas y destruyendo ciudades . . . . .	307	<i>Cintia Portugal Viana</i>	
<i>Franklin Solano Castro</i>			

## CAPÍTULO VI

### VISIONES PANORÁMICAS Y RECONOCIMIENTOS (PARTE 2)

Nota introductoria al Capítulo VI ..... 467  
*María Mercedes Di Virgilio*

Programa Paso a Paso: alianzas estratégicas para  
una vivienda digna ..... 471  
*Silvana Ruiz Pozo, Nancy Sánchez Romero y Vanessa Pinto Valencia*

Diagnóstico de las condiciones de vida de los  
habitantes de la ciudad de Bogotá y la gestión de la  
ciudad para el período 2003-2008 ..... 517  
*Andrés Forero Perilla*

La isla Santay: entre la informalidad y la regeneración  
urbana de Guayaquil ..... 545  
*Gabriela Navas Perrone*

Las fronteras de la ciudad: construir viviendas  
para las víctimas de las inundaciones en Cabaret. .... 565  
*Ilionor Louis*

## ANEXOS

Mesas “Trabajo y políticas de vivienda en la Región Andina”  
y “Gobiernos locales, democracia y ciudades andinas” en el marco  
del Segundo Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales,  
México DF, 26-29 de mayo de 2010 ..... 579  
*Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa*

Taller “Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas”... 587  
*Teolinda Bolívar y Jaime Erazo Espinosa*

**Autores** ..... 591

# El problema de la vivienda, la renovación y la expansión urbana en Bogotá

Olga Lucía Ceballos Ramos\*

## Resumen

En Colombia, la política de vivienda tuvo un cambio radical a partir de la expedición de la Ley 3ª de 1991. A partir de eso, el Estado colombiano cambió su rol de promotor de vivienda para pasar a ser un regulador de su mercado mediante el otorgamiento de subsidio a la demanda. Las instituciones encargadas de la promoción estatal de vivienda, como el Instituto de Crédito Territorial –la entidad más destacada en el campo con una amplia trayectoria cercana a los cincuenta años–, fueron liquidadas para dar paso al nuevo sistema. En el presente documento se expone una reflexión sobre lo que este cambio de política ha generado durante su vigencia, especialmente en Bogotá, capital política del país.

**Palabras clave:** vivienda de interés social, renovación urbana, expansión urbana.

## Abstract

In Colombia, housing policy had a radical change since the proclamation of the 3<sup>rd</sup> Law of 1991. From then on, the Colombian State changed its role as a housing promoter to become a regulator of its market through the granting of a demand subsidy. The institutions charged with state promotion of housing, as the Institute of Territorial Credit –the most salient institution in the field with a vast trajectory nearing fifty years– were liquidated to instate the new system. In the present document I present a reflection upon what this change in policy has generated during its enforcement, especially in Bogota, the political capital of the country.

**Keywords:** social interest housing, urban renovation, urban expansion.

---

\* Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

## Introducción

La acción habitacional del Estado colombiano cambió de manera drástica en el año 1991, cuando su rol como promotor de vivienda se desmontó, para pasar a ser administrador del sistema de subsidio a la demanda. Este cambio se definió mediante la promulgación de la Ley 3ª de 1991, con la cual se dio fin a una experiencia de más de cincuenta años de importante reflexión teórica sobre la atención al problema de la vivienda, especialmente para la población de bajos ingresos. Asimismo, desmontó en su totalidad un sistema y sus instituciones, sobre lo cual es pertinente reflexionar, en espacial respecto a cuáles han sido las repercusiones reales en términos de atención efectiva del déficit de vivienda.

Desde el cambio de política referido, la definición adoptada para la vivienda de interés social se ha basado en su precio comercial como aquella que tiene un valor de hasta 135 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) –aproximadamente 35 mil dólares americanos–, y para la cual se otorga un subsidio a la demanda para hogares que devenguen ingresos de hasta cuatro SMMLV (aproximadamente mil dólares), siendo mayor el monto del subsidio en cuanto menor sea el ingreso. Para que un hogar pueda acceder a una solución de vivienda nueva, además del requisito referido, debe tener capacidad de ahorro para solicitar un crédito hipotecario para pagar el valor de su vivienda<sup>1</sup>. Por otra parte, también se definió un subsidio dirigido al mejoramiento de las viviendas producidas en desarrollos al margen del planeamiento urbano en tanto ya estén debidamente legalizados. Este cambio en la política estatal de vivienda tuvo como objetivo mejorar el desempeño del Estado en cuanto a la atención del déficit habitacional, por cuanto se consideraba que el anterior sistema adolecía de problemas de focalización de los recursos, baja eficacia y alta corrupción, entre otras críticas.

Después de este cambio, en 1997, en Colombia, se expidió la Ley de Desarrollo Territorial (República de Colombia, 1997), en la cual se rescató la función pública del urbanismo, a la vez que se propendió a lograr la

1 Cabe señalar que la política se centra principalmente en la producción de vivienda para tenencia en propiedad, sin considerar otras alternativas de tenencia que posibiliten la atención de la demanda de los más pobres, como lo sería la vivienda en alquiler.

complementariedad entre el planeamiento físico y el socioeconómico en los municipios del país. Se estipularon tres principios rectores: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Estos principios se apuntalaron mediante la promulgación y adopción de los denominados “planes de ordenamiento territorial”, que tienen una vigencia de diez años (lo cual supone que al menos tres administraciones sucesivas de las ciudades deben mantener la continuidad de lo dispuesto). Un tema obligado en los planes de ordenamiento territorial de cada municipio es la definición de la estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, lo cual incluirá directrices y parámetros para la localización, en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión, así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, más una estrategia para su transformación y para evitar su nueva ocupación (Artículo 13, numeral 5).

Este año se cumplen veinte años del cambio en la política de vivienda y 14 de la adopción de los nuevos parámetros para el desarrollo territorial. Sin embargo, según los datos estadísticos disponibles, no se ha logrado la eficiencia pretendida. El problema continúa para los más pobres por cuanto, al no tener un vínculo formal con la economía ni ingresos estables, no pueden acceder a un crédito hipotecario y, por ende, tampoco a una vivienda para tenencia en propiedad. El análisis de los resultados del censo de población de 2005 (DANE) realizado por el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (CENAC) encontró que el déficit habitacional ha disminuido en 17,4% en comparación con los datos censales de 1993. Este resultado, en un período de doce años, indicaría una reducción histórica anual de 1,5%, lo que implica la de necesidad de un tiempo equivalente a 25 años, al mismo ritmo, para reducir el déficit actual, que asciende a 3 828 000 hogares (CENAC, 2007).

En el caso de la ciudad de Bogotá, varias evidencias indican que la nueva política estatal de vivienda tampoco ha sido exitosa (Cuervo y Jaramillo,

2009), y se ha continuado una extensión no controlada del territorio con consecuencias negativas por los altos costos que supone la regularización de los desarrollos así producidos. Sumada a lo anterior, se tiene la preocupación ante el agotamiento de tierras urbanizables en la ciudad. De conformidad con los datos disponibles en 2003, el Observatorio de Precios del Suelo del entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (hoy Secretaría Distrital de Planeación – SDP) estimaba un total de 7 421 hectáreas de suelo libre, que en 99,5% de los casos correspondían a predios con un área de menos de tres hectáreas, equivalentes al 23,6% del total del suelo libre, seguido por el rango de predios con áreas entre diez y treinta hectáreas, que corresponden al 17,6% del área total; y solamente dos predios con un área superior a 300 hectáreas y que representan el 7,6% del área libre de la ciudad (DAPD, 2005). Sin embargo, en una entrevista a comienzos de este año, la directora de la entidad mencionada, María Camila Uribe, aseguró que quedan 4 567,5 hectáreas por desarrollar (Revista *Cambio*, 13 enero 2010). Dadas las condiciones de localización y el tamaño de los predios por desarrollar, se considera que el suelo disponible para vivienda de interés social es muy reducido e insuficiente para el ritmo de producción que debe desarrollarse en la ciudad. La administración, entonces, se debate entre la expansión del territorio y la “redensificación” urbana en áreas deterioradas en el centro de la ciudad, como alternativas de generación del suelo demandado para la construcción de vivienda.

En este artículo, se parte de considerar esta problemática, común a las principales ciudades latinoamericanas como resultado de la fuerte presión generada por el aumento de su población, lo cual conlleva a sus gobiernos a decidir, obligadamente, cuál es el suelo que ocuparán los nuevos habitantes, en cuáles viviendas y con cuáles servicios de soporte para la vida urbana. Todo ello se revisará para el caso de Bogotá. La reflexión propuesta se basa, principalmente, en los resultados de investigaciones realizadas en el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo, específicamente de su grupo de investigación Calidad y Habitabilidad de la Vivienda, el cual ha centrado su reflexión en la producción de vivienda de bajo costo.

### Extender o densificar: ¿qué es lo adecuado cuando el aumento de la población demanda producción de vivienda?

En la actualidad, Bogotá se debate respecto a cómo atender la creciente demanda de vivienda, especialmente la de menor costo, debido al constante aumento de su población. Según el último censo, esta se acerca a los siete millones de habitantes, con un déficit de vivienda de 367 964 unidades (282 495 de déficit cuantitativo y 85 460 de déficit cualitativo) (DANE, 2005). Los análisis de la Cámara Nacional de la Construcción (CAMACOL) indican que, entre los años 1993 y 2005, se construyeron un total de 817 mil viviendas, de las cuales 377 mil son de producción formal, lo que indica que cerca del 54% de la vivienda ofertada corresponde a desarrollos ilegales<sup>2</sup>. La falta de acción oportuna por parte del Estado ha permitido que el mercado informal se anticipe, con las consecuentes ineficiencias en términos tanto económicos como urbanísticos. Esta situación ha conducido a la producción de una periferia urbana deficitaria con graves problemas para la vida de los ciudadanos que la habitan. Sin embargo, no se puede desconocer que esta ha sido la única alternativa con la que han contado los más pobres para acceder a una solución, así sea precaria, a su problema de alojamiento. El alto precio del suelo en la ciudad consolidada dificulta el desarrollo de proyectos de vivienda de bajo costo –estrato donde se concentra el mayor nivel del déficit– dado que impacta de manera negativa en el valor final de la vivienda.

En el nuevo esquema de actuación estatal para la atención del déficit habitacional, el mercado no garantiza condiciones mínimas de habitabilidad, pues no se exige el cumplimiento de unas condiciones básicas a los productores de vivienda. Es así como los demandantes no encuentran una solución adecuada a sus necesidades en términos de habitabilidad en el mercado formal, y menos aun en el informal. La localización distante y con problemas de conectividad con la ciudad consolidada dificulta el acceso de los residentes de los nuevos desarrollos a los diversos servicios que ofrece la ciudad, al igual que a los lugares de trabajo. La ausencia general de

<sup>2</sup> Presentación en Mesa VIS de Diego Echeverry Campos, septiembre de 2009, con información basada en el análisis de los datos de los censos DANE 1993-2005.

una reglamentación de los mínimos exigibles para el desarrollo de viviendas adecuadas conlleva a que, adicionalmente, los residentes deban vivir en espacios que no atienden satisfactoriamente sus necesidades habitacionales<sup>3</sup>. Ante estas limitaciones, son ellos quienes terminan “complementando” su vivienda, cuando la compran en el mercado formal, con deficiencias técnicas y espaciales que van en detrimento de su calidad de vida. Así, se tiene que el hacinamiento, los problemas de ventilación e iluminación de los espacios y de inseguridad antisísmica, etc. no se superan. En la vivienda comprada en el mercado informal, la situación es aun más grave, inclusive en los casos que han recibido subsidio estatal para mejorar las condiciones de habitabilidad (Ceballos y Tarchópulos, 2003).

El patrón dominante del crecimiento de la ciudad durante el siglo XX fue la adición de fragmentos sin un tamaño mínimo que garantizara la generación de los soportes básicos para la vivienda, por cuanto esto no estaba previsto en la planeación de la ciudad. Esta característica estuvo presente tanto en los desarrollos ajustados a las normas urbanas como en los que se hicieron al margen de las mismas. En ambos casos, los promotores buscaban un fin común: la obtención de la máxima rentabilidad, en la gestión ajustada a las normas, mediante un uso permitido de altas densidades y por medio de la ausencia de espacios públicos (Ceballos y Tarchópulos, 2005).

Un cambio de esta deficiencia se ha pretendido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), adoptado en el año 2000, a partir del cual se empezó a exigir un área mínima de veinte hectáreas para los nuevos desarrollos en la periferia urbana. No obstante, cabe señalar que los efectos concretos del cambio introducido por el POT para el desarrollo de la periferia están por evaluarse, aun cuando es evidente que es difícil superar un déficit acumulado tan alto de equipamientos y zonas verdes.

3 En 1995, el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo de la Pontificia Universidad Javeriana fue contratado por el Estado colombiano para formular un reglamento técnico de la calidad de la vivienda de interés social, el cual no fue adoptado debido a la oposición manifestada por los gremios de la construcción, al considerar que se elevarían los costos y se les impediría ofertar dentro de los costos tope establecidos por la ley. Hasta el momento no hay ningún reglamento de calidad de la vivienda y solamente se exigen algunas características definidas en las normativas de planeación urbana de los municipios del país.

Paradójicamente, de manera simultánea a lo que sucede en la periferia urbana de Bogotá, su área central ha afrontado deterioro y abandono, fenómeno común en las ciudades latinoamericanas (Carrión, 2001). Los cambios abruptos en la estructura de los usos del suelo, con la entrada arrolladora de los usos comerciales, ha terminado por desplazar el uso residencial. Así, las edificaciones destinadas inicialmente para vivienda ahora tienen otro uso que, al no contar con las condiciones necesarias para su adecuado funcionamiento, ha conllevado a procesos de deterioro. Se pueden identificar numerosos sectores abandonados o simplemente retomados por grupos sociales de muy bajos ingresos, incluso por la indigencia, quienes son sometidos a condiciones de vida deplorables en una oferta de alojamiento sin ningún respeto a la condición humana (Sánchez y Tarchópulos, 1997; Ceballos et al., 2003).

Con todo esto, se plantea la siguiente pregunta: ¿qué debe hacer la administración distrital ante esta problemática? Las intervenciones en el territorio urbano tienen una complejidad importante, pues si bien pueden beneficiar a un sector de la población, también pueden afectar negativamente a otro. La extensión de la ciudad exige varias condiciones: disponibilidad de suelo, extensión de infraestructura, atención privilegiada al tema del transporte colectivo, buenas condiciones de accesibilidad y conectividad con la ciudad consolidada, entre otros, lo que demanda un manejo cuidadoso para lograr que los residentes no queden sometidos a la marginalidad. Esto requiere una actuación pública eficiente y oportuna, por cuanto la demora en la toma de decisiones conlleva el riesgo de la anticipación del mercado del suelo “informal”, o pirata, con las consecuencias lamentables en términos de habitabilidad referidas líneas atrás; además de resultar muy costosa en términos sociales y económicos.

Ahora bien, ¿y si el suelo disponible en la ciudad es escaso? Las personas sin vivienda tendrán que resolver su problema de alguna manera. En este caso, se dan procesos de redensificación tanto de manera planeada como espontánea. Las autoridades locales adoptan normas urbanísticas para estimular la redensificación, facilitando el proceso en la ciudad consolidada. También los propietarios de inmuebles entienden rápidamente que pueden obtener renta al subdividirlos, y este razonamiento se aplica también



en los sectores populares, donde, en buena medida, los más pobres acceden a una solución a su problema de alojamiento a través de este proceso.

Sin embargo, ¿qué pasa si hay suelo para la expansión de la ciudad pero falta infraestructura suficiente para el desarrollo urbano en la periferia? Este es un lastre que Bogotá ha cargado en su desarrollo urbano. Los habitantes han debido asumir, inclusive durante varias generaciones, los costos de la ausencia de soportes suficientes para el uso residencial: sacrificios económicos, tiempo, menor calidad de vida, falta de acceso a los servicios urbanos básicos de salud, educación, bienestar y recreación, entre otros (Ceballos y Tarchópulos, 2005).

Además, ¿cómo proceder cuándo el problema es de accesibilidad, de conexión a la ciudad consolidada y de transporte colectivo? De manera similar a lo dicho a propósito de la pregunta anterior, las dificultades de los nuevos desarrollos urbanos, por deficientes condiciones de accesibilidad y conectividad con la ciudad consolidada o por un deficiente servicio de transporte público colectivo —o en el peor pero frecuente caso en que se presentan todos—, finalmente obligan a la población a asumir unas cargas desconsideradas que redundan en el deterioro de su calidad de vida. Las personas deben afrontar mayores costos y tiempo para el desplazamiento desde y hacia sus lugares de trabajo, lo cual les impide acceder a los servicios básicos de la ciudad, entre otros aspectos negativos.

Lo expuesto indica solo algunos aspectos de la reflexión sobre las exigencias que demanda la extensión de la ciudad. Con base en ello, ¿intervenir sobre los centros abandonados o deteriorados de las ciudades puede ser una alternativa menos complicada? ¿Los sectores deteriorados se pueden reconvertir en alternativas para atender las demandas de vivienda y servicios básicos de la ciudad en crecimiento?

### Renovación urbana versus vivienda de interés social

En el centro de Bogotá habita un alto porcentaje de población pobre, estimada en un 60% del total allí localizado (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006). De esta población, un alto porcentaje reside en vivienda de tipo

inquilinato<sup>4</sup> con un alto deterioro físico. Aun cuando la calidad en términos de la habitabilidad ofertada en este tipo de vivienda es altamente deficiente, es la única alternativa para los hogares con ingresos muy bajos e irregulares. La ventaja en este caso destacable para esa población pobre es su localización en el centro de la ciudad, pues se trata de personas, en su mayoría, vinculadas al mercado laboral informal (Sánchez y Tarchópulos, 1997; Ceballos et al., 2003). La preocupación central al intervenir sobre estas áreas de la ciudad para mejorarlas es cómo lograrlo sin expulsar a sus habitantes hacia la periferia.

Intervenir el centro de Bogotá es un asunto que se ha indagado mediante diversas estrategias de renovación urbana. Una de sus dificultades es que no facilita el desarrollo de vivienda de bajo costo debido al elevado precio del suelo. Aunque parezca contradictorio, un sector deteriorado o inclusive abandonado de la ciudad eleva de manera importante el precio de su suelo cuando es declarado como zona de renovación. Los habitantes que allí residen quedan expuestos a los procesos de expulsión por cuanto es poco probable que logren acceder a una vivienda en los nuevos proyectos que se desarrollarán, especialmente en el caso de los arrendatarios:

El valor del suelo constituye un factor determinante en la viabilidad de ejecución de un proyecto de renovación urbana, teniendo en cuenta que se trata de desarrollar un suelo que ya había sido desarrollado, lo cual implica que el nuevo valor debe integrar el valor de la tierra más el valor de la construcción que allí se desarrolló. La generación de suelo desde el sector público implica incurrir en costos adicionales para atender las problemáticas sociales que se desprenden de un proceso de demolición de construcciones que por lo general no están necesariamente habitadas por sus propietarios, lo cual incrementa aun más el valor del suelo para procesos de renovación urbana. [...] Por lo anterior, una operación de renovación urbana debe procurar involucrar a los propietarios de la tierra en el proyecto de manera que se minimicen los costos de compra de suelo, y [que] los recursos que sea necesario obtener para la adquisición de suelo se puedan

4 Se hace referencia a la vivienda donde los residentes ocupan, generalmente, un cuarto y comparten ciertas áreas de servicios, como el baño, la cocina y el de lavado de ropa (Sánchez y Tarchópulos, 1997).

destinar para gestionar el suelo de propietarios renuentes o los predios con problemáticas de titularidad y tenencia. Con un esquema de participación de propietarios, el valor del suelo se puede concertar como una participación en el proyecto, haciendo que se compartan los riesgos y también que se participe de los beneficios de la operación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006: 24 y 25).

Como se señaló previamente, los arrendatarios de vivienda tipo inquilinato son quienes presentan la mayor vulnerabilidad frente al riesgo de ser expulsados a la periferia, por cuanto no tienen la opción de entrar en el negocio, y la vivienda que se produzca en los nuevos proyectos estará fuera del alcance de sus limitados e irregulares ingresos. Sumado a lo anterior, se tiene que no se está produciendo vivienda para alquiler para los más pobres, dado que el sector privado no está dispuesto a asumir los riesgos asociados a esta posible solución, y el Estado no asume directamente la producción de vivienda.

No obstante, la renovación urbana es una alternativa muy atractiva para el sector inmobiliario, por cuanto los nuevos proyectos generan una dinámica de mercado que minimiza los riesgos. Generalmente, las ganancias de los negocios inmobiliarios son elevadas, lo cual es posible en la medida en que se logre la atracción de grupos sociales con mejores ingresos, que puedan pagar por vivir en un lugar más central, caso exitoso en varias ciudades. Las opiniones al respecto están divididas: un sector de la población celebra la recuperación de áreas deterioradas, el mejoramiento de la seguridad y la mejor percepción sobre su calidad de vida; otros reprochan la expulsión de los pobres hacia la periferia urbana, a zonas deficitarias donde, tal vez, pierden lo único que tenían a su favor (vivir en el centro de la ciudad les permite acceder a oportunidades de ingreso en el comercio informal, lo que en la periferia ya no será posible). Lo cierto, en este contexto, es que, en Bogotá, no será posible desarrollar vivienda de interés prioritario en las áreas de renovación urbana<sup>5</sup>, pues el alto costo del suelo

5 El precio de este tipo de vivienda asciende a setenta SMMLV—equivalentes a aproximadamente 17 mil dólares— y esta está destinada a los miembros más pobres y vulnerables de la población.

la hace definitivamente inviable. Sería necesaria una gestión directa del Estado, en la que no se pretendiera una rentabilidad económica sino una ganancia social y urbanística sumada a un uso eficiente de los instrumentos de gestión urbana.

### Extensión de la periferia versus vivienda de interés social

En Bogotá, con el interés de mejorar la actuación pública para la atención del déficit habitacional, en 1998 se creó Metrovivienda, una entidad comercial e industrial encargada prioritariamente de la generación de suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. La institución se dedicó, en sus inicios, a la compra de terrenos en áreas periféricas de la ciudad, cercanas a desarrollos informales, como un adelanto de la gestión de compra y urbanización del suelo para la posterior venta a empresas constructoras para el desarrollo de proyectos de vivienda. De esta manera, se generaron proyectos con altos estándares urbanísticos en los cuales se produjeron equipamientos para atender no solamente la demanda de los nuevos residentes, sino para contribuir a la superación de las deficiencias de los desarrollos informales cercanos. La crítica que ha rodeado su gestión ha sido que no ha logrado un impacto sobre el precio del suelo, razón por la cual todavía es elevado y se traslada al comprador final, lo cual va en detrimento del acceso a la vivienda por parte de los demandantes más pobres. También se ha dicho que esta situación afecta negativamente la calidad del producto, pues, al afectar de manera importante el precio final de la vivienda y con el deber de mantenerse en un rango de precios definidos por ley, se sacrifican estándares de habitabilidad, para lograr una reducción de costos (Ceballos y Tarchópulos, 2003). Para Cuervo y Jaramillo (2009), esto ha sido el resultado de no hacer uso de los dispositivos contemplados en la legislación colombiana para la gestión del suelo, lo que, a su juicio, hubiese permitido conseguir un menor precio del suelo o inclusive que resultara gratuito.

Adicionalmente, los limitados resultados en cuanto al bajo aporte a la disminución del déficit habitacional logrado por la entidad durante su

gestión –11 667 viviendas, equivalentes al 1,67% de las producidas entre 1993 y 2005 (Casasfranco y Arcos, 2007)– la han convertido en blanco de numerosas críticas:

Metrovivienda fue concebida como un banco de tierras para proveer de suelo urbanizado a los sectores de bajos ingresos. La entidad no ha logrado los resultados esperados, en parte, porque se pretendió que fuera autosostenible, y porque la dinámica del precio responde a procesos que no pueden ser controlados por una institución como Metrovivienda. De manera adicional, la entidad se ha desviado de su misión original, y desde hace cuatro años se ha dedicado a manejar el subsidio distrital de vivienda en lugar de centrar su atención en proveer del suelo para la vivienda prioritaria y de interés social. [...] Pese a todos los problemas que la expansión informal genera para la ciudad, la acción pirata de los urbanizadores ha sido la más importante alternativa de los sectores populares para acceder a una solución habitacional. La informalidad urbana no es solo un problema: también es la solución que ha dado el mercado a los pobres para integrarse a la ciudad (PNUD, 2008: 95 y 96).

La cita expuesta conduce a reflexionar sobre la eficiencia de la actual política de vivienda. Se reconoce que, efectivamente, la producción informal de vivienda ha sido la única alternativa a la que han podido acceder los más pobres, pero no puede ser vista como una solución ni defendible ni sostenible, por cuanto resulta costosa en términos de los sacrificios que deben asumir sus habitantes en detrimento de su calidad de vida. Asimismo, la ciudad debe invertir recursos importantes para intentar llevar estos desarrollos a un nivel de calidad adecuado.

Los desarrollos de origen clandestino no ofrecen las condiciones adecuadas para una buena calidad de vida a sus habitantes debido a la manera precaria en que se realiza la operación inmobiliaria. Sus promotores se llevan toda la plusvalía generada por su actuación sobre el pedazo de ciudad –no urbanizable– sin retribuir a la sociedad en su conjunto ningún beneficio económico, y sin contar los perjuicios urbanísticos. Son los habitantes de estos desarrollos quienes deben cargar con enormes y heroicos sacrificios para

alcanzar una mejora en su calidad de vida, y la ciudad y la ciudadanía en su conjunto terminan por asumir elevadas inversiones para mejoramiento barrial (Ceballos y Tarchópulos, 2007).

Sin embargo, se debe reconocer que el mercado informal de vivienda ha sido altamente eficiente, pues, como se dijo, según los datos censales de 1993 y 2005, se le asigna una producción de vivienda equivalente al 54% del total en doce años, lo cual ratifica los cuestionamientos a la actual política de vivienda. El mercado formal no ha logrado atender a los más pobres, pues este sector de la población no tiene acceso a crédito y, por ende, a una vivienda. Los costos generados por esta ineficiencia son demasiados para la ciudad en cuanto a la mala calidad de vida y la baja productividad de un sector importante de su población, las altas inversiones en regularización de desarrollos informales, la pérdida de captación de plusvalías generadas en los procesos urbanos informales, entre otros. Si bien la producción autogestionada del hábitat, por parte de los residentes, tiene aspectos destacables por su incidencia en la producción de ciudad, no puede soslayarse que no es sostenible y que debe ser evitable.

### A manera de conclusión

La reflexión planteada en el presente documento conduce a concluir que, dadas las condiciones actuales de la política de vivienda en Bogotá, ni en la periferia urbana ni en las áreas centrales se está atendiendo eficientemente el déficit habitacional para los más pobres. En este contexto, pareciera que, ni en las áreas de expansión urbana ni en las áreas céntricas objeto de renovación de la ciudad consolidada, es viable producir vivienda asequible para los más pobres, lo cual ratifica la conclusión a la que han llegado Samuel Jaramillo y Nicolás Cuervo (2009), según la cual la política del subsidio en Bogotá ha fracasado en cuanto no logra resolver el déficit habitacional.

Esta conclusión conduce a resaltar la imperante necesidad de replantear la política de vivienda, específicamente la referida a la población con

los más bajos ingresos, en tanto el mercado formal no puede atender sus necesidades. Las alarmantes cifras de la producción de la informalidad en la ciudad así lo demuestran. En este escenario, solamente el Estado puede y debe actuar, al dar prioridad a un enfoque social por encima de las consideraciones económicas de funcionamiento del sector de la construcción. La atención de la población más pobre no puede centrarse en encontrar mecanismos que permitan “capturarla” como demanda efectiva, sino que es necesaria una política social que pretenda lograr la superación de la pobreza y que considere la vivienda como un factor de mejoramiento de las condiciones de vida para los hogares y no una carga adicional y, en muchos casos, insostenible, como sucede en la actualidad.

### Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). “Programa de Revitalización del Centro de Bogotá. Programa Territorial Integrado – Barrios Las Cruces y San Bernardo”. Documento inédito.
- Cambio (2010). “En Bogotá solo quedan 4 500 hectáreas de tierra para construir”: María Camila Uribe”. Visita 16 de junio de 2010 en [http://www.cambio.com.co/paiscambio/10preguntascambio/862/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_CAMBIO-6944153.html](http://www.cambio.com.co/paiscambio/10preguntascambio/862/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-6944153.html)
- Carrión, Fernando (2001). *Los centros históricos en América Latina*. Quito: UNESCO / BID / Ministerio de Cultura de Francia / FLACSO-Ecuador.
- Casasfranco, María Virginia y Oscar Arcos (2007). *10 años de Metrovivienda. Modelos de gestión del suelo, vivienda y hábitat*. Bogotá: PNUD / ONU-Hábitat / Alcaldía Mayor de Bogotá / Metrovivienda.
- Ceballos, Olga y Doris Tarchópulos (2003). *Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- (2005). *Patrones arquitectónicos y urbanísticos en la vivienda dirigida a sectores de bajos ingresos en Bogotá*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- (2007). “La vivienda de bajo costo y la espacialidad urbana en Bogotá”. *Escala*.
- Ceballos, Olga, María Martínez y Doris Tarchópulos (2003). “Rehabilitación de vivienda en inquilinatos de interés patrimonial en el centro de Bogotá”. Documento inédito.
- CENAC (2007). “Evolución del déficit habitacional en Colombia. 1993-2005”. Documento inédito.
- Cuervo, Nicolás y Samuel Jaramillo (2009). *Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado*. Bogotá: Documentos CEDE 31.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional Estadístico) (2005). “Censo nacional de población 2005”. En <http://www.dane.gov.co/censo/files/libroCenso2005nacional.pdf>
- DAPD (Departamento Administrativo de Planeación Distrital) (2005). “Observatorio de precios del suelo”. Volumen 1. En [http://www.sdp.gov.co/resources/tfk\\_02\\_precios\\_suelo.pdf](http://www.sdp.gov.co/resources/tfk_02_precios_suelo.pdf)
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2008). *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de desarrollo humano 2008*. Bogotá: PNUD.
- República de Colombia (1997). “Ley 388 de 18 de julio de 1997”. Congreso de la República.
- Sánchez, María y Doris Tarchópulos (1997). “Estudio de habitabilidad, valor comercial, arriendo y condiciones socioeconómicas de los inquilinos del centro de Bogotá”. Documento inédito.